A ESTIGMATIZAÇÃO DE COTISTAS COMO EFEITO NÃO PRETENDIDO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS

THE STIGMATIZATION OF QUOTA STUDENTS AS AN UNINTENDED EFFECT OF THE IMPLEMENTATION OF THE QUOTA SYSTEM

Thaíssa Bispo Souza¹
Eduardo Henrique Narciso Borges²

Resumo

Este artigo apresenta uma reflexão sobre efeitos não antecipados de políticas públicas através da análise da implementação do sistema de cotas no acesso ao ensino superior brasileiro. Com base na revisão da literatura sobre implementação de políticas públicas e ações afirmativas, e apoiando-nos no conceito sociológico de estigma de Goffman (1988), demonstramos que emerge como efeito não pretendido das cotas a estigmatização dos estudantes cotistas. Consistindo na inferiorização e discriminação dos beneficiários da política dentro e fora das universidades. Consequentemente, houve propagação de estereótipos, que em última instância foram utilizados como argumentos para questionar a legitimidade e existência da política.

Palavras-chave: Políticas públicas, Ensino superior brasileiro, Cotas, Estigma

Abstract

This paper presents a reflection on the unanticipated effects of public policies through the analysis of the implementation of the quota system in access to Brazilian higher education. Based on the literature review on the implementation of public policies and affirmative actions and using the sociological concept of stigma by Goffman (1988), we demonstrate that the stigmatization of quota students emerges as an unintended effect of quotas. This consists of the depreciation and discrimination of policy beneficiaries inside and outside universities. Consequently, there was the spread of stereotypes, which were ultimately used as arguments to question the legitimacy and existence of the policy.

Keywords: Public policies, Brazilian higher education, Quotas, Stigma

1Doutoranda (IESP/UERJ), pesquisadora do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação Superior (LEPES/FE/UFRJ), e bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ). E-mail: thaissabispo@gmail.com

2Doutorando (PPGSA/UFRJ), pesquisador do Laboratório de Pesquisa em Ensino Superior (LAPES/PPGSA/IFCS) e do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação Superior (LEPES/FE/UFRJ), e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: eduardonarcisorj@gmail.com

Introdução

Historicamente, o acesso às universidades brasileiras, principalmente públicas, foi marcado pela existência de rigorosos processos de seleção que tendem a privilegiar indivíduos oriundos de estratos sociais mais altos, em termos socioeconômicos e culturais, em detrimento de minorias étnicas e camadas populares (COHEN; EXNER; GANDOLFI, 2018). Esse cenário se altera significativamente a partir dos anos 2000, com a adoção no âmbito do ensino superior de diversas políticas públicas de cunho inclusivo, pretendendo tornar as universidades espaços mais democráticos e plurais.

Contudo, devido a condições materiais (estrutura normativa e agências dos executores/implementadores) e culturais (elementos ideológicos) do processo de implementação, tais políticas apresentaram efeitos distintos dos planejados e propostos em sua formulação, impactando em seu funcionamento (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Tal fato é conhecido na literatura sobre implementação de políticas públicas. Estudos concretos revelaram que graças a uma série de fatores (pluralidades de atores, variados interesses, recursos disponíveis, contextos internos e externos, e a ação dos burocratas implementadores), as políticas estão suscetíveis a produzirem resultados não previstos por seus formuladores (BERMAN; 1978; MAZMANIAN; SABATIER, 1983; SILVA; MELO, 2000).

Este artigo, a partir da revisão bibliográfica, reflete sobre os efeitos não antecipados das políticas públicas através da análise da implementação do sistema de cotas no acesso ao ensino superior brasileiro. Com base na revisão da literatura sobre implementação de políticas públicas e ações afirmativas, e apoiando-nos no conceito sociológico de estigma de Goffman (1988), demonstramos que emerge como efeito não pretendido das cotas, a estigmatização dos estudantes cotistas. Consistindo na inferiorização e discriminação dos beneficiários da política dentro e fora das universidades. Consequentemente, houve propagação de estereótipos, que em última instância, foram utilizados como argumentos para questionar a legitimidade e existência da política. A literatura aponta ainda que devido ao estigma, há recuso dos cotistas no uso desta categoria. Com isso, será possível observar que uma política de inclusão pode ter como efeito não pretendido a reprodução de desigualdades sociais.

A primeira seção apresenta perspectivas teóricas sobre a implementação de políticas públicas, trazendo uma revisão de modelos interpretativos do tema. Em seguida, analisa-se a institucionalização de ações afirmativas, e como emergem variados modelos de políticas públicas de inclusão no acesso ao ensino superior brasileiro. Na terceira e quarta seções, respectivamente, através de pesquisa bibliográfica, aborda-se o processo de implementação do sistema de cotas e a questão da estigmatização dos estudantes cotistas como um dos efeitos não antecipados da política. Tomando como base o conceito sociológico de estigma de Goffman (1988) concluiremos que o estigma da categoria cotista assenta-se principalmente no questionamento do rendimento dos estudantes cotistas e na propagação de estereótipos de inferioridade dos mesmos, resultando na marginalização desses estudantes dentro e fora dos espaços das universidades e na recusa do uso da categoria pelos beneficiários da política de cotas.

Perspectivas teóricas da implementação de políticas públicas

A literatura sobre políticas públicas debate, dentre outras coisas, sobre como aferir o sucesso ou insucesso das políticas, e como melhorar a eficiência das mesmas. Com isso, o processo da implementação tem sido considerado crucial, pois é nesse momento em que a política se materializa (PINTO; SILVA; BAPTISTA, 2014). Apesar de reconhecida a importância da implementação, a literatura ainda se mostra escassa, as análises tendem a focar apenas nos “erros” derivados da implementação, e na produção de resultados distintos dos planejados durante a formulação da política (LOTTA, 2012). Algumas correntes teóricas tentam identificar as variáveis determinantes para o sucesso da implementação, enquanto outras admitem que é intrínseco ao processo, a ocorrência de problemas e resultados não previstos, sendo impossível prevêê-los (LIMA; D’ASCENZI, 2013).

Inicialmente, considerou-se que a implementação representava o “elo perdido” entre a formulação e a avaliação do in/sucesso das políticas públicas. Postulou-se que durante a implementação, os problemas provenientes da etapa de formulação se mostrariam evidentes. Assim, Pressman e Wildavsky (1984) entenderam a implementação

como a execução da política, não se restringindo ao cumprimento dela, tal como foi formulada. Posteriormente, foi identificado que o processo de implementação é demasiado complexo, não podendo ser concebido como uma etapa separada do processo de formulação. Santos (2017) explica que a literatura reconheceu que todos os processos de uma política pública estão interligados, acontecem simultaneamente e se retroalimentam. Logo, a implementação unifica as etapas anteriores. A autora mostra ainda que estudos empíricos apontaram que há necessidade de reformulação constante durante a implementação, para a política ter continuidade de forma satisfatória. Portanto, a implementação deve ser entendida também como um processo de (re)formulação de políticas. Diversos modelos analíticos que enfatizam diferentes aspectos do processo de implementação foram então desenvolvidos, mas as abordagens hegemônicas são a top-down e a bottom-up.

Para Lima e D'Ascenzi (2013,) e Santos (2017), o modelo top-down entende que a implementação ocorre de cima para baixo, ou seja, a política é criada na etapa de formulação (onde se dão as decisões políticas), sendo a implementação uma consequência da formulação, responsável por executar atividades, através das práticas administrativas para atingir metas e objetivos pré-estabelecidos. Por essa lógica, quando a política não atinge os objetivos propostos, as causas deveriam ser atribuídas à implementação, mais precisamente, aos burocratas executores que não seguiram as determinações da formulação. Aqui se entende que formulação e implementação estão interligadas, mas atuam de forma isolada, sendo sucessos e fracassos atribuídos à implementação.

Essa perspectiva se mostra limitada, por desconsiderar a possibilidade de existência de problemas oriundos do processo de formulação, e que fatores contextuais exteriores à implementação podem influenciar nos resultados produzidos. E, também, por considerar que os formuladores da política detêm o controle absoluto sobre os processos que condicionam a implementação, e poderiam então evitar os “desvios” do planejamento inicial.

O modelo Bottom-up “inverte” o foco da análise Top-down. Para Lima e D'Ascenzi (2013) e Santos (2017), assume-se certo grau de liberdade dos implementadores, ao entender que o processo de formulação possui imprecisões internas,

e que é impossível à formulação prever as contingências e os obstáculos locais que podem ser encontrados durante a implementação. Segundo Najberg e Barbosa (2006), aqui se pretende identificar quais resultados da política proveem da implementação ou de fatores externos. Considera-se que os efeitos não previstos da política podem advir tanto de imprecisões relacionadas à formulação, quanto de eventos e fatores contextuais que só se revelarão na implementação, ou ainda das atuações dos implementadores que são influenciados por valores pessoais e normais burocráticas.

Entende-se que os agentes implementadores, os burocratas em nível de rua, devem dispor de certa autonomia diante do projeto e das estruturas organizacionais postas pela formulação, pois irão se deparar com situações imprevisíveis e entraves que vão demandar tomadas de decisões e reorientação do processo de implementação. Assim, a própria circunstância de implementação requer que o burocrata reoriente o segmento da política, inclusive diferentemente do planejado na formulação. Essa autonomia dos burocratas para intervir é chamada discricionariedade (SANTOS, 2017).

A discricionariedade permite aos implementadores adaptarem a política à realidade. Por isso, é possível considerar que este momento de execução se trata também da formulação de política (SERAFIM; DIAS, 2012). Assim, a discricionariedade possui um papel central e tem caráter dual: por um lado, pode facilitar o relacionamento entre Estado, os beneficiários e comunidades atendidas pela política implementada; por outro, possibilita práticas clientelistas pelos agentes implementadores (SANTOS, 2017). Acrescenta-se ainda, que a discricionariedade é inevitável e seu uso pode até mesmo criar novas políticas, aumentando a imprevisibilidade de efeitos de uma política pública.

Contudo, a abordagem *bottom-up* também apresenta limitações, pois ao focar na ação dos implementadores, menospreza-se as variáveis normativas dentro das quais opera a implementação. Lima e D'Acenzi (2013) afirmam que os dois modelos interpretativos hegemônicos focam apenas nas circunstâncias materiais que envolvem os processos de formulação e implementação, e não incluem aspectos culturais, cognitivos, ideológicos, e valores que orientam os atores. Diante disso, surgem alternativas explicativas do processo de implementação.

Para Silva e Melo (2000), a implementação ocorre segundo redes de atores

implementadores (agentes públicos e às vezes não governamentais) que disputam e negociam os objetivos da política durante sua execução, o que faz com que a adesão à política e seus resultados variem. A implementação é concebida como um processo de aprendizado, onde se aprende a conduzi-la, de acordo com os movimentos de tomada de decisões de forma autônoma, por parte dos implementadores da política. Já Lima e D'Acenzi (2013) tentam combinar tanto circunstâncias materiais quanto ideológicas, entendendo a implementação como uma constante reelaboração da política, onde atuam simultaneamente estrutura normativa e condições materiais de formulação, elementos do contexto local em que se desenvolve a ação dos implementadores, valores, preferências e concepções de mundo dos mesmos.

Cada modelo teórico interpretativo sobre a implementação de políticas públicas possui suas particularidades, mas as abordagens mais recentes pautadas em estudos empíricos possuem em comum a concordância de que a implementação produz efeitos e resultados não previstos. Cada abordagem atribui tal fato a um ou mais fatores diferentes, mas concordam que a obtenção de resultados não planejados é algo intrínseco ao momento da implementação.

A institucionalização de políticas públicas de inclusão no acesso ao ensino superior brasileiro

Historicamente o ensino superior brasileiro reproduz desigualdades existentes em outras esferas da vida social, estruturando-se de forma piramidal: na parte superior localizam-se as classes detentoras de maior poder aquisitivo e que possuem alto nível de escolaridade, enquanto na base estão as camadas carentes em termos de renda e escolaridade (SOUZA et. al. 2004). Ao longo dos anos, sofreu reformas que promoveram sua reestruturação objetivando expandir seu alcance para atender as demandas – principalmente das camadas médias urbanas e de diversos agentes do mercado de trabalho – por melhores qualificações. Identificamos que o ensino superior brasileiro esteve submetido a um dilema: se por um lado se caracteriza pela valorização de elementos como o esforço e o mérito, o que leva à utilização de métodos restritivos de seleção ; por outro, as demandas por inclusão social são grandes e questionam esses métodos desde os

primórdios das universidades no Brasil.

A reivindicação por políticas públicas de cunho inclusivo, orientadas para as universidades, foi expressiva na década de 1980, estando presente entre movimentos organizados e no debate da sociedade civil e acadêmica, onde destacaram-se como atores que pressionavam por mudanças, o Movimento Negro e o movimento estudantil. Durante a década de 1990, o tema aparece na agenda dos governos de forma incipiente. Há expansão do setor privado e a maior autonomia concedida às instituições privadas. Contudo, Durham (2003) destaca que não houve adoção de políticas públicas que focassem nas instituições de ensino superior públicas e nas demandas pela sua democratização.

No início dos anos 2000, o Brasil participa de diversos eventos que versavam sobre a promoção da diversidade em várias esferas sociais, o combate ao racismo e a promoção da igualdade, resultando no comprometimento do país em adotar medidas que tornassem o ensino superior mais inclusivo. Com efeito, a partir de 2003, uma série de políticas são implementadas em parceria com o Ministério da Educação (MEC), com o objetivo de reduzir as desigualdades históricas no acesso às instituições de ensino superior, ampliar o sistema universitário, e torná-lo mais inclusivo para as parcelas da sociedade que se mantiveram a margem desses espaços ao longo dos anos (SANTOS; CERQUEIRA, 2009).

Como argumentou Neves (2012), tais políticas centraram-se em dar apoio às instituições de ensino superior privadas (mediante isenção e redução de impostos). Dentre as principais iniciativas destacam-se: I) Programa Universidade para Todos (PROUNI) de 2005, que concede bolsas para estudantes de baixa renda nas universidades privadas; II) Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) criado em 2006 que utiliza o ensino a distância com objetivo de expandir e interiorizar a oferta de cursos/programas do ensino superior; III) Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) criado em 2007, atuando no acesso e permanência dos alunos da graduação através da criação de cursos noturnos em universidades; IV) Ações Afirmativas, uma série de políticas (sistema de bonificação, reserva de vagas e cursos pré-vestibulares populares, por exemplo) que realocam recursos em favor de grupos historicamente excluídos e discriminados.

Deve-se demarcar que a institucionalização de variados modelos de políticas públicas contribuiu para a democratização do cenário universitário brasileiro (público e privado), e de fato ampliou-se o acesso de muitos grupos historicamente alijados desses espaços. Porém, não é possível considerar que alcançamos a democratização plena do ensino superior. Vivemos ainda um processo em curso, e medidas devem ser tomadas para que siga evoluindo.

A implementação das Ações Afirmativas e a Política de Cotas

As ações afirmativas que emergem no cenário do ensino superior público, a partir de 2004, se baseiam em critérios étnico-raciais e/ou sociais e existem em variados modelos, distinguindo-se entre si, de acordo com o grupo atendido. É um conjunto de políticas públicas de inclusão que configuram sistema de cotas, sistema de bonificação por pontos, reserva de vagas e cursos pré-vestibulares sociais (VASCONCELOS; SILVA, 2004). O principal critério de reconhecimento de indivíduos que serão beneficiários é a autodeclaração, onde o sujeito deve se reconhecer e se declarar como pertencente a determinado grupo (negro, indígena, quilombola, por exemplo).

Em conjunto, constituem

(...) políticas focais que alocam recursos em benefício de pessoas pertencentes a grupos discriminados e vitimados pela exclusão socioeconômica no passado ou no presente. Trata-se de medidas que têm como objetivo combater discriminações étnicas, raciais, religiosas, de gênero ou de casta, aumentando a participação de minorias no processo político, no acesso à educação, saúde, emprego, bens materiais, redes de proteção social e/ou no reconhecimento cultural. (...) Sob essa rubrica podemos, portanto, incluir medidas que englobam tanto a promoção da igualdade material e de direitos básicos de cidadania como também formas de valorização étnica e cultural. Esses procedimentos podem ser de iniciativa e âmbito de aplicação público ou privado, e adotados de forma voluntária e descentralizada ou por determinação legal (GEMAA, 2011).

Tais políticas atuam não apenas reparando desigualdades de oportunidades e seus efeitos já existentes, mas agem também de forma preventiva em favor das referidas populações. Ao se constituírem como políticas compensatórias, se propõem a tratar de

maneira desigual indivíduos alocados em posições desiguais na estrutura social, visando colocá-los em posições de igualdade, equiparando suas condições de competição e estabelecendo a igualdade substantiva (MOREIRA et. al. 2017). Aqui, a busca pela igualdade inclui a adoção de medidas específicas que são formuladas com base nas especificidades dos sujeitos/grupos sociais em posição desfavorecida.

Segundo Machado, Eurístenes e Júnior (2017), as ações afirmativas foram implementadas primeiro a nível estadual em 2003, a partir da Lei estadual nº 4.151 do Rio de Janeiro que determinou que na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) fosse feita a reserva de vagas para estudantes possuidores de baixa renda e oriundos da rede pública de ensino, negros, e portadores de necessidades especiais. A partir do sistema de cotas, as demais ações afirmativas foram implementadas a nível estadual no país, e de 2005 em diante, as demais universidades do país foram progressivamente adotando as cotas. O Levantamento aponta ainda que as ações afirmativas se originaram em leis estaduais por imposição do Estado, pois “as instituições foram obrigadas a adotar as políticas criadas pelo legislativo estadual por imposição do poder executivo estadual” (MACHADO; EURÍSTENES; JÚNIOR, 2017, p. 08).

A literatura sociológica sobre o tema coloca que a implementação dessas políticas públicas de inclusão se deu “de cima para baixo”, com pouco diálogo com as universidades, as políticas foram impostas a estas instituições. Posteriormente, as universidades passaram a adotar seus modelos particulares de ações afirmativas formulados em conjunto com seus conselhos universitários.

O sistema de cotas consiste na reserva de vagas para determinados grupos definidos com base em fatores socioeconômicos ou raciais. No Rio de Janeiro a versão mais recente da lei que garante o sistema de cotas é a Lei nº 8.121/2018 que divide as vagas da seguinte forma: 20% para indivíduos negros, indígenas e oriundos de comunidades quilombolas; 20% para ex-alunos da rede pública de ensino (municipal, estadual ou federal) e 5% para estudantes portadores de necessidades especiais (deficiência), e filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão de serviço.

Após implementação em níveis estaduais, as cotas foram também foram expandidas para instituições federais de nível superior, sendo garantidas a nível nacional pela Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012, que estabelece que as instituições federais de ensino superior, vinculadas ao MEC (Ministério da Educação), devem reservar em cada processo seletivo de ingresso em cursos de graduação no mínimo 50% de suas vagas para I) estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, II) estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita e ex-alunos da escola pública, III) indivíduos autodeclarados pretos, pardos e indígenas de baixa renda, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população do Estado onde está instalada a instituição, com base no último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em 2017, a Lei federal de cotas foi substituída pela Lei nº 13.409, sendo esta a versão mais recente. Segundo Machado, Bessa e Júnior (2019), a nova versão da lei trouxe como modificações além da garantia de existência do sistema por mais dez anos (a contar a partir data que foi promulgada), também a inclusão de portadores de deficiências. Foram adotados oito tipos de subcotas para: I) ex-alunos da rede pública de ensino; II) ex-alunos da rede pública de ensino portadores de deficiências; III) ex-estudantes da rede pública de ensino autodeclarados pretos, pardos e indígenas; IV) estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas; V) ex-estudantes da rede pública de ensino autodeclarados pretos, pardos e indígenas e portadores de deficiências; VI) estudantes oriundos da rede pública de ensino possuidores de baixa renda; VII) estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas possuidores de baixa renda; e VIII) estudantes oriundos da rede pública de ensino, possuidores de baixa renda, autodeclarados pretos, pardos e indígenas e portadores de deficiências (MACHADO; BESSA; JÚNIOR, 2019).

É possível notar a relevância do aspecto social que está presente nas cotas, pois mesmo nas cotas raciais, o critério racial está atrelado ao socioeconômico. O que nos faz questionar porque apesar do reconhecimento das desigualdades socioeconômicas e raciais no nosso país, e a implementação de políticas que visam corrigir essas disparidades, as políticas de inclusão baseadas em critérios étnicos devem subordinar o critério raça ao critério socioeconômico para obter legitimidade.

Em síntese, o sistema de cotas se insere no bojo das ações afirmativas, e assim como as demais políticas públicas de inclusão implementadas no nível do ensino superior, visa flexibilizar os mecanismos de seleção das principais universidades públicas do país. Seu desenho enquanto política pública na perspectiva de seus formuladores objetiva tornar plural o perfil discente das instituições de ensino superior, de modo a possibilitar o acesso de grupos excluídos, como populações etnicamente distintas e em posição subordinada (negros, indígenas e quilombolas) e estudantes oriundos das camadas populares da sociedade. Entretanto, ao longo do processo de implementação geraram-se efeitos não pretendidos, dentre os quais destaca-se a estigmatização dos alunos cotistas que será abordada a seguir.

A estigmatização de estudantes cotistas como efeito não pretendido da implementação da política de cotas

As ações afirmativas no ensino superior, e mais especificamente as cotas, tiveram por objetivo auxiliar na correção de desigualdades históricas que se caracterizam pela exclusão de determinada parcela da população do ensino superior. Para além do componente material (o aumento de matrículas de grupos excluídos), as cotas também objetivavam transformações no nível simbólico cultural, pois

(...) visam a combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fato, de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade. De cunho pedagógico e não raramente impregnadas de um caráter de exemplaridade, têm como meta, também, o engendramento de transformações culturais e sociais relevantes, aptas a inculcar nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios do pluralismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano (GOMES, 2001, p. 132).

O sistema de cotas enfrentou resistências, e como mostrou Pereira (2012), sua implementação constituiu um jogo político de interesses diversos, pois significou uma ameaça aos privilégios das classes historicamente majoritárias, representadas no âmbito ensino superior. A autora complementa:

(...) é no interior da universidade pública brasileira que se forma a elite que conduz os rumos da nação. E essa elite foi, durante anos, ocupante de praticamente 100% das vagas. Está em jogo a *mestiçagem* dessa elite, a

quebra do monopólio ideológico branco, a descolonização do pensamento e a distribuição de um serviço público de boa qualidade para os pobres, discriminados, excluídos (PEREIRA, 2012, p. 171).

Com a abertura das instituições de ensino superior para o novo público de perfil diversificado, as universidades (em sua estrutura organizacional), corpo docente e discente (que já estavam habituados a esses espaços) foram impactados e tiveram que se adaptar ao novo cenário promovido pelas cotas. Os novos estudantes também passaram por um processo de adaptação a esse meio. Com efeito, a implementação da política de cotas apresentou efeitos diversos e não previstos, que emergem inclusive durante esse processo de adaptação das instituições ao novo público. A literatura sociológica sobre o sistema de cotas no ensino superior indica que dentre os efeitos da política, destaca-se a estigmatização dos estudantes cotistas, que ocorre quando cotistas e não cotistas passam a dividir o mesmo ambiente (COHEN; EXNER; GANDOLFI, 2018).

Segundo o sociólogo Erving Goffman (1988), em contexto de sociedades contemporâneas, o estigma pode ser definido pela marginalização de indivíduos ou grupos em função de algum elemento físico, psicológico, ou simbólico, uma característica ou marca distintiva, que se destaca em relação aos padrões sociais estabelecidos destoando dos mesmos. O estigma atribui a determinados atributos (que não estão em conformidade com determinado padrão) conotação negativa, e necessidade de repressão destes. Ou seja, o estigma consiste na não aceitação e combate da diferença, expressa em elementos que destoam do que é socialmente estabelecido como normal. Assim, implica na impossibilidade de aceitação social plena de uma identidade social distinta daquela que é dominante. Nessa perspectiva, segundo Damasceno (2013), o estigma constitui uma identidade (de um grupo ou indivíduo) deteriorada, e representa a distância entre um estereótipo socialmente formulado e atribuído ao grupo ou indivíduo, ou categoria e a real identidade desses.

Segundo a literatura sociológica, com a implementação do sistema de cotas nas universidades, constituiu-se uma distinção entre beneficiários da política de cotas e não cotistas, sendo atribuído aos primeiros, concepções sobre desempenho e a ideia de inferioridade devido ao uso de política social de inclusão, o que materializa o preconceito

em relação ao que é diferente. Ora, pressupõe-se que pelo uso de uma política pública que auxilia para ingressar na universidade, os cotistas possuiriam pouco ou menor mérito quando comparados aos indivíduos que utilizaram ampla concorrência (COHEN; EXNER; GANDOLFI, 2018).

Dentro e fora do ambiente universitário, questionou-se o desempenho e a capacidade de adaptação dos alunos que entraram nas universidades através da reserva de vagas. Os argumentos apoiavam-se, principalmente, no fato de que os estudantes cotistas majoritariamente são ex-alunos da rede pública de ensino (que apresenta ensino debilitado), e que não possuíam contato prévio com o ambiente universitário. Portanto, supunha-se que cotistas não teriam condições de acompanhar o andamento das atividades acadêmicas, apresentariam dificuldades e ritmo lento de aprendizado, ou ainda limitada adaptação ao ambiente de normas e exigências das universidades em que foram inseridos. Supunha-se que ocorreria redução da qualidade das instituições (historicamente reconhecidas pelo ensino de alta qualidade). Houve então, a associação de ideias de inferioridade aos alunos cotistas, atribuindo pouca legitimidade a permanência desse grupo nas universidades. Dito isso,

Em um ambiente universitário, é comum surgir o debate acerca da legitimidade do aluno cotista nesse lugar, ideia esta sustentada pelo argumento de que ele não está no mesmo nível dos demais, por ter ingressado na universidade por meio do sistema de cotas (COHEN; EXNER; GANDOLFI, 2018, p. 41).

Tais percepções permearam o debate dentro da comunidade acadêmica, entre as instituições e estudiosos do tema, e também na esfera da sociedade civil, onde a mídia teve papel significativo para formação da opinião pública, sobre a legitimidade do sistema de cotas. O estigma construído socialmente, a partir da vivência cotidiana de interação entre cotistas e não cotistas no meio social da universidade, propagou questionamentos principalmente sobre a capacidade, o desempenho, e o merecimento de estudantes que fizeram uso da política de cotas para ingressar na universidade, marginalizando, portanto, indivíduos portadores do estigma (a condição de cotista). Com efeito, tendeu-se a atribuir às cotistas conotações negativas, depreciando-os e discriminando-os dentro e fora das universidades.

No caso das cotas raciais, a estigmatização se demonstrou mais aguda, colocando em voga o debate sobre a existência e materialidade do racismo e da discriminação racial. A literatura sociológica sobre ações afirmativas demonstra que os principais argumentos contrários às cotas raciais repousavam sob a ideia de que políticas raciais poderiam criar uma clivagem (supostamente inexistente) entre brancos e negros, ou que estas violariam o princípio do mérito ao favorecer um grupo em função de fatores étnicos. Também se afirmou que as cotas raciais reforçariam estereótipos de inferioridade dos negros historicamente difundidos na sociedade, pois a política de inclusão tem como critério elemento étnico racial e atuaria consolidando a discriminação racial (JUNIOR; DAFLON, 2015; COHEN; EXNER; GANDOLFI, 2018). Essas percepções careciam de comprovações empíricas, e ao longo dos anos pesquisas científicas constantemente têm refutado essas ideias e o estigma de cotistas. Com frequência as pesquisas apresentam evidências de que não há diferença substancial entre o rendimento de estudantes cotistas e não cotistas, e em alguns casos o rendimento dos beneficiados pelas cotas supera os não cotistas (VELLOSO, 2009).

Para além disso, os efeitos dos estereótipos que pairam sob os cotistas permanecem sendo vivenciados pelos estudantes, de modo que “o aluno cotista pode carregar consigo a ideia de diferenciado ou inferior, em relação aos alunos que ingressaram por ampla concorrência” (COHEN; EXNER; GANDOLFI, 2018, p. 45).

No caso dos beneficiários de cotas raciais a situação é mais complexa, pois estes ainda são alvos da discriminação racial além de carregar o estigma da cota já mencionado, “percebe-se, portanto, que o cotista negro sofre não apenas com a ideia da falta de legitimidade no ambiente universitário, mas, também, com a questão de pertencer e se adequar a um lugar que nunca foi seu, mas sim, majoritariamente, dos brancos” (COHEN; EXNER; GANDOLFI, 2018, p. 45).

Por fim, é perceptível que as ações afirmativas promoveram a pluralização do ensino superior brasileiro ao flexibilizar os mecanismos de acesso e possibilitar nesses espaços a inclusão de grupos que por muitos anos estiveram à sua margem. Entretanto, a estigmatização dos estudantes cotistas foi um dos resultados concretos não pretendidos da política.

Considerações finais

Parece consensual na literatura sobre implementação de políticas públicas que as políticas podem ter objetivos e metas preestabelecidos, mas, na prática, durante sua execução no processo de implementação, efeitos e resultados não vislumbrados podem ocorrer em decorrência de diversos fatores, podendo alterar os rumos da política em questão ou até mesmo dar origem a outra(s) política(s).

No caso das ações afirmativas, estas são implementadas como conjunto de políticas públicas que pretendiam ampliar o acesso ao ensino superior, e em seu bojo está a política de cotas, que através do sistema de reserva de vagas promoveu a diversificação da composição social discente das principais universidades do país (principalmente as públicas). Como foi mostrado, as cotas auxiliaram no processo de democratização do ensino superior no país e para além disso, apresentou entre seus efeitos não pretendidos a estigmatização dos estudantes beneficiários da política. À categoria cotista foram atribuídos estereótipos de inferioridade ocasionando a marginalização desses estudantes. Com efeito, muitos alunos ainda preferem não ser identificados como cotistas. Aqui, percebemos que para além dos objetivos de inclusão pretendidos pelas cotas, gerou-se durante a implementação um tipo de exclusão interna à política que se inclui dentre seus efeitos não planejados.

As cotas contribuíram para a valorização da diversidade, mas a questão do pertencimento à universidade pelo aluno ainda é algo a ser trabalhado pelas instituições, pois “é necessário um esforço, por parte da universidade, de incluir os cotistas, tratando-os como pessoas detentoras de direitos, as quais não estão lá apenas pela ‘força da lei’, sendo membros efetivos da universidade, como todos os demais” (COHEN; EXNER; GANDOLFI, 2018, p. 45). Assim, a estigmatização de estudantes cotistas persiste como um obstáculo a ser superado.

Referências

BERMAN, P. **The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy**. Santa Monica: The Rand Paper Series, 1978.

COHEN, L. B.; EXNER, N. K.; E GANDOLFI, P. E. Os Resultados da Implementação da

Política de Cotas em um Campus Universitário Federal no Interior do Estado de Minas Gerais. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social (RIGS)**, MG, v. 7, n. 1, p. 39-62, jan./abr., 2018.

DAMASCENO, A. N. S. O estigma na visão de Erving Goffman e o princípio da igualdade. **Boletim Jurídico**, Uberaba, MG, a. 5, n. 1120, 2013.

DURHAM, Eunice. O Ensino Superior no Brasil: Público e Privado. In: Seminário sobre Educação no Brasil. Documento de Trabalho 3/03. São Paulo: USP/NUPES - Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior, p. 1-42, 2003.

GOFFMAN, E. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes (Trad.). 4 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1988, 158 p.

GOMES, J. B. B. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 38, n. 151, p. 129-152, jul./set., 2001.

Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa – GEMAA. **O que são ações afirmativas?** 2011. Disponível em: http://gema.iesp.uerj.br/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=1&Itemid=217. Acesso em 12 de janeiro de 2020.

JUNIOR, J. F.; DAFLON, V. T. A nata e as cotas raciais: genealogia de um argumento público. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 21, n. 2, agosto, 2015.

LIMA, L., D'ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. **Rev. Socio. Pol.**, Curitiba, PR, v. 21, n. 48, p. 101-110, dezembro, 2013.

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível de rua na implementação das políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

MACHADO M.; EURÍSTENES, P.; JÚNIOR, J. F. Políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais. (GEMAA), IESP-UERJ, p. 1-26, 2017. Disponível em: <http://gema.iesp.uerj.br/levantamentos/as-politicas-de-acao-afirmativa-nas-universidades-estaduais-2017/>. Acesso em 12 de janeiro de 2020.

, J. F. Evolução da Lei no 12.711 nas universidades federais (2003-2017). Levanta (GEMAA), IESP-UERJ, p. 1-21, 2019. Disponível em: <http://gema.iesp.uerj.br/levantamentos/evolucao-da-lei-no-12-711-nas-universidades-federais-2003-2017/>. Acesso em 12 de janeiro de 2020.

MAZMANIAN, D. A. & SABATIER, P. A. **Implementation and Public Policy**. Glenview: Scott Foresman, 1983.

MOREIRA, G. et. al. Inclusão social e ações afirmativas no ensino superior no Brasil:

para quê? **Revista Ensino Superior Unicamp**, Campinas, SP, n. 19, agosto, 2017.

NAJBERG, E.; BARBOSA, N. B. Abordagens Sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas. **Interface**, Natal, RN, v. 3, n. 2, jul./dez., 2006.

udos Latino Americanos). **Anais do Congresso LASA 2012**, São Francisco, Califórnia, p. 1-18, maio, 2012.

PEREIRA, W. F. Cotas: Um Fato No Cenário Das Políticas Públicas De Educação Superior. **Diversa Prática**, v. 1, n. 1, jul./dez., 2012.

PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. **Implementation**. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.

PINTO, I. C. M.; SILVA, L. M. V.; BAPTISTA, T. V. F. Ciclo de uma política pública de saúde: problematização, construção da agenda, institucionalização, formulação, implementação e avaliação. In: PAIM, J. S.; ALMEIDA-FILHO, N. (Orgs). **Saúde coletiva: teoria e prática**. Rio de Janeiro: MedBook, p. 69-81, 2014.

SANTOS, C. S. Implementação de Políticas Públicas, um Processo Contínuo de Formulação da Agenda? In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR), **Anais do XVII ENANPUR**, São Paulo, v. 17, n. 1, maio, 2017.

SANTOS, A.; CERQUEIRA, E. (2009) Ensino Superior: trajetória histórica e políticas recentes. In: IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul, Florianópolis, SC, **Anais do Colóquio**, p. 1-17, 2009.

SERAFIM, M. O.; DIAS, R.D. Análise De Política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, BA, v. 3, n. 1, p. 121-134, jan./jun., 2012.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, SP, n. 48, p. 1-16, 2000.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, RS, a. 8, n. 16, p. 20-45, dezembro, 2006.

SOUZA, J. et. al. A Universidade e o Pré-vestibular Popular. In: 2º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária, **Anais do 2º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária**, Belo Horizonte: UFMG, p. 1-7, setembro, 2004.

VASCONCELOS, S. D.; SILVA, E. G. Acesso à universidade pública através de cotas: uma reflexão a partir da percepção dos alunos de um pré-vestibular inclusivo. **Ensaio: aval. pol. públ. educ.**, v.13, n. 49, p. 453-467, 2004.

VELLOSO, J. Cotistas e Não-Cotistas: rendimento de alunos da universidade de Brasília. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 137, p. 621-644, maio/ago., 2009.